Aan:
drs. K.H. Ollongren, Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mr. dr. F.B.J. Grapperhaus, Minister van Justitie en Veiligheid
drs. S. Dekker, Minister voor Rechtsbescherming
dhr. H.M. de Jonge, Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Cc: evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's

Leiden, 12 juni 2020
Betreft: Covid-19 maatregelen, democratie en mensenrechten

Excellenties,

Met deze brief uit het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) zijn zorgen over de effecten van de COVID-19 crisis en de in verband daarmee genomen maatregelen op het staats- en bestuursrecht, democratie en mensenrechten. Deze brief wordt tevens verzonden aan de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's.

Het NJCM realiseert zich dat de COVID-19 crisis het land plotseling en hevig trof en dat snel gehandeld en geïmproviseerd moest worden door de betrokken instanties. Gelet op de zorgplicht van de regering om de gezondheid en het leven van haar burgers te beschermen, twijfelt het NJCM er niet aan dat hard is gewerkt om onder moeilijke omstandigheden tot een werkbare situatie te komen. Vanuit het NJCM hebben wij de ontwikkelingen nauwlettend gevolgd met onze mensenrechtenbril op. Deze brief dient enerzijds als signalering van een aantal kwesties waarbij de bescherming van grondrechten in het geding is gekomen, anderzijds is het een oproep aan de betrokken instanties om de bescherming van deze rechten een centrale rol te blijven geven bij de bestrijding van COVID-19. Gezien de mogelijke lange termijn-impact op onze samenleving is het des te belangrijker dat de verwezenlijking van grondrechten het uitgangspunt blijft bij nieuw te vormen beleid en wetgeving.

Hieronder zetten wij uiteen op welke gebieden de grootste knelpunten lijken te zijn ontstaan. Deze uiteenzetting is gebaseerd op geluiden die ons hebben bereikt uit de praktijk en via de media. Wij pretenderen hierbij niet uitputtend of volledig representatief te zijn.

<u>Noodverordeningen</u>

Formeel-wettelijke grondslag
Op grond van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid en met inachtneming van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's, heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in

sommige gevallen mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, de veiligheidsregio's via aanwijzingen de opdracht gegeven om bevoegdheden op het terrein van openbare orde en veiligheid in te zetten om de verdere verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. Naar aanleiding van de aanwijzingen hebben de veiligheidsregio's op grond van artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's met inachtneming van artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet noodverordeningen opgesteld.

Deze noodverordeningen leiden tot beperkingen van grondrechten, zoals vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing, het recht op privéleven en de vrijheid van vergadering en betoging. Het NJCM stelt dat noodverordeningen geen basis kunnen zijn voor het beperken van grondrechten. Artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet geeft enkel ruimte om bij het opstellen van algemeen verbindende voorschriften, in dit geval noodverordeningen, af te wijken van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften. Dit artikel is een algemeen geformuleerde bepaling en voldoet niet aan het specificiteitsvereiste. Maatregelen die in een beperking van grondrechten voorzien behoeven een voldoende specifieke formeel-wettelijke grondslag.

Democratische controle

Volgens het NJCM kan onvoldoende democratische controle worden uitgeoefend op de noodverordeningen. De bevoegdheid van artikel 176, eerste lid, van de Gemeentewet is gegeven aan de burgemeester, die verantwoording moet afleggen voor zijn handelen aan de gemeenteraad. In dit geval is de bevoegdheid door de toepassingsverklaring van de Wet publieke gezondheid en de Wet veiligheidsregio's neergelegd bij de voorzitters van de veiligheidsregio's. De voorzitters van de veiligheidsregio's kunnen binnen het huidige bestel niet vooraf of tijdens het uitoefenen van deze bevoegdheid ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad of door een ander democratisch gekozen orgaan.

Nu de voorzitters van de veiligheidsregio's voor een langere periode bevoegdheden hebben om grondrechten te beperken zonder enige democratische controle vooraf, voldoet de democratische legitimiteit van de maatregelen niet, volgens het NJCM. Dit gebrek aan democratische controle op decentraal niveau acht het NJCM onwenselijk. Deze lacune is bovendien niet ondervangen door de Eerste en Tweede Kamers erbij te betrekken.

Gelet op het feit dat de noodverordeningen geen vervaldatum hebben en zij niet door een democratisch gekozen orgaan kunnen worden beoordeeld, is het volgens het NJCM wenselijk om voldoende evaluatiemomenten in te stellen om (telkens) te bepalen of de verschillende beperkingen op dat moment nog noodzakelijk zijn.

Evaluatie

Ook voor de toekomstige toepassing van artikel 7 van de Wet publieke gezondheid en/of artikel 39, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's bij een nieuwe COVID-19 uitbraak of een andere vergelijkbare situatie, willen wij vragen om direct na inwerkingtreding van een noodmaatregel/-verordening te werken aan een democratisch gelegitimeerde basis met oog voor de bescherming van fundamentele rechten om onnodige inbreuken op grondrechten te voorkomen. Daarnaast

vraagt het NJCM om de punten uit deze brief mee te nemen in de lopende evaluatie van de Wet veiligheidsregio's.

Nieuwe tijdelijke wetgeving
Op 1 mei jongsteleden heeft u aangekondigd dat tijdelijke wetgeving wordt voorbereid omtrent de maatregelen voor COVID-19. Gelet op het bovenstaande onderstreept het NJCM de noodzaak om op korte termijn de maatregelen in een wet in formele zin vast te leggen. De democratische legitimiteit en een stevige juridische grondslag voor eventuele tijdelijke beperkingen zijn van belang, waarbij oog wordt gehouden voor de bescherming van fundamentele rechten. Daarnaast benadrukt het NJCM het belang van de proportionaliteit van de maatregelen in een democratische rechtsstaat (artikel 8, tweede lid, EVRM).

Handhaving noodverordeningen

In de noodverordeningen is een verbod op samenkomsten opgenomen. Uit verschillende media blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over de definitie van samenkomsten. Dit is zorgelijk, want onduidelijkheid over de definitie van een maatregel leidt tot onduidelijkheid bij de handhaving daarvan. Gelet op het feit dat het handelen in strijd met maatregelen in de noodverordening leidt tot een overtreding in de zin van artikel 443 van het Wetboek van Strafrecht, dient de maatregel duidelijk en kenbaar te zijn.

Daarnaast staat het verbod op samenkomsten buiten de publieke ruimte op gespannen voet met het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Wij verwijzen naar bovenstaande paragraaf betreffende de 'formeel-wettelijke grondslag' voor verdere onderbouwing.

Wob-verzoeken

In zijn beantwoording van Kamervragen[i] heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 7 mei jongstleden gesteld dat Wob-verzoeken gericht aan zijn Ministerie betreffende het onderwerp COVID-19 pas vanaf 1 juni 2020 in behandeling kunnen worden genomen. De Wet openbaarheid van bestuur is van groot belang bij de controle van overheidsmaatregelen en de transparantie van beleid en bestuur. Juist nu vergaande maatregelen worden genomen die het dagelijkse leven van burgers - zowel sociaal als economisch - raken, is het van belang dat burgers en journalisten de overheid kunnen controleren.

Zoals door Rechtbank Midden-Nederland werd geoordeeld, mag door het besluitvormende bestuursorgaan niet worden gewacht met beslissen op een Wob-verzoek totdat de maatregelen in verband met het coronavirus zijn opgeheven.[ii] Wij vragen dan ook om Wob-verzoeken volgens de gestelde regels af te doen.

Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming

In het begin van de COVID-19 uitbraak zijn de vergaderingen van de decentrale overheden opgeschort. Pas op 8 april 2020 is de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in werking getreden. Deze wet geeft decentrale overheden de mogelijkheid om hun vergaderingen digitaal te continueren. Gezien de unieke situatie is het wenselijk dat op decentraal niveau rechtsgeldige besluiten kunnen worden genomen in digitale vergaderingen.

Voor wat betreft de digitale beraadslaging vernamen wij ook zorgelijke geluiden. De vergaderingen kunnen over het algemeen doorgaan, maar deze vorm lijkt zich voornamelijk te lenen voor hamerstukken en blijkt minder geschikt voor verdiepende discussies over complexe besluiten of begrotingen. Bij digitale vergaderingen en besluitvorming is het voor lokale volksvertegenwoordigers lastiger om voorafgaand of tijdens een vergadering contact met andere volksvertegenwoordigers te onderhouden en bijvoorbeeld te onderhandelen over in te dienen moties. Kort gezegd, ‘het politieke handwerk’ is een uitdaging in deze situatie.

De tijdelijke wet is van kracht tot 1 september 2020. Dit betekent dat de beraadslaging en besluitvorming bij decentrale overheden voor – in ieder geval - vijf maanden via de digitale weg worden gevoerd. Gelet op deze lange termijn onderstreept het NJCM dat het democratisch proces bij de decentrale overheden de aandacht verdient - het democratisch proces mag niet in het gedrang komen. Van belang is dat besluitvorming politiek gedragen wordt en een gedegen debat mogelijk is. Voorts dient de controlerende taak van de volksvertegenwoordiging in de praktijk te zijn geborgd. Zo vernamen wij met verbazing dat de gemeenteraad van Ridderkerk helemaal niet meer vergadert tot 1 juli 2020.[iii]

Verkiezingen

Op 22 mei jongstleden heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de mogelijke gevolgen van COVID-19 voor de Tweede Kamer verkiezingen op 17 maart 2021. De Minister heeft aangekondigd de komende maanden verschillende scenario’s uit te werken, waaronder de inrichting van de stemlokalen. Het NJCM vraagt aandacht om het democratisch proces zoveel mogelijk te waarborgen bij het inrichten van de verkiezingen en daarbij rekening te houden met de toegankelijkheid voor alle stemgerechtigden.

Conclusie

De bescherming van grondrechten is fundamenteel in een democratische rechtsstaat, ook in crisessituaties. Het NJCM acht het van belang dat beperkingen van grondrechten een formeel-wettelijke grondslag krijgen waarbij democratische controle vooraf plaatsvindt. De voorbereiding van tijdelijke wetgeving ziet het NJCM als een goede ontwikkeling. Daarbij vraagt het NJCM dringend aandacht voor de proportionaliteit van de te nemen maatregelen.

Wij zijn graag bereid tot een nadere toelichting op onze zorgpunten.

Hoogachtend,
i/o

mr. Monique Steijns
Voorzitter NJCM

---

[i] *Kamerstukken II*, Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2019/20, nr. 2717.
[ii] Uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2020:1197.
[iii] 'In digitale raad wel porno en hakenkruizen, maar geen "geur van wilde beesten"', *de Volkskrant,* 12 mei 2020.